مجلّه‌ی جغرافیا و توسعه‌ی ناحیه‌ای، شماره‌ی هجدهم، بهار و تابستان ۱۳۹۱

مدیریت شهری و ساماندهی سکونت‌گاههای غیر رسمی

(نمونه‌ی موردی: کوی نه‌دره مشهد)

محمدرحیم رهنما(دانشیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه فردوسی مشهد)
محمدعلی احمدیان(دانشیار جغرافیای شهری و ناحیه‌ای دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد، نویسنده‌ی مسؤول)
Ahmadian@ferdowsi.um.ac.ir
محمد محمدیان(کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه فردوسی مشهد)
Mohammadian2007@gmail.com

چکیده

شهر مشهد با دوو نیم میلیون تن جمعیت به عنوان دومین کلان‌شهر کشور، در حال حاضر میزبان هشتصد و بیست هزار تن حاشیه‌نشین است که در شصت هسته جمعیتی به وسعت ۳۲۰۰ هکتار به‌صورت غیرمجاز زندگی می‌کنند. کوی نه‌دره به عنوان محدوده‌ی مورد مطالعه از جمله‌ی این سکونت‌گاههای غیررسمی است که با بیست و هفت هزار تن جمعیت و وسعت هشتاد هکتار در محدوده‌ی منطقه‌ی نه شهرداری مشهد قرار داراد. هدف این مقاله تبیین موانع و مشکلات پیش‌روی فرایند ساماندهی کوی نه‌دره و چاره‌جویی برون رفت از وضع موجود می‌باشد. روش تحقیق این پژوهش از نوع توصیفی- تحلیلی بوده که با طرّاحی دو نمونه پرسشنامه متشکل از ساکنان محله‌ی(صد خانوار)، مدیران شهری(ده سازمان) صورت گرفته است، سپس اطلاعات با استفاده از برنامه‌های نرم افزاری SPSS ، MINITAB و GIS تجزیه و تحلیل شده است. نتایج حاصل از پژوهش، بیانگر آن است که ساماندهی سکونتگاه غیررسمی کوی نه‌دره با موانع و مشکلات متعددی از جمله نداشتن متولی مشخص، تعدد مدیریتی و ناهماهنگی بین دستگاهی، نگرش‌های نادرست مدیران به اسکان غیررسمی و نبود یک مدیریت واحد روبرو می‌باشد. از سوی دیگر، به دلیل نبود یک ارتباط تعریف شده سازمانی و هماهنگ بین شهرداری مشهد و سایر سازمان‌های تأثیرگذار در مدیریت شهری، ضرورت یک مدیریت واحد شهری نه تنها در حاشیه‌ی کوی نه‌دره، بلکه در کلیه‌ی مناطق حاشیه‌نشین شهر احساس می‌شود.

کلیدواژه‌ها: اسکان غیر رسمی، مدیریت واحد شهری، کوی نه‌دره مشهد.

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۱۲/۳۰ تاریخ تصویب:۱۳۹۰/۲/۱۹

۱.درآمد

اصطلاح اسکان غیررسمی مترادف است با «تصرف زمین توسط فردی که فاقد مالکیت زمینی است که روی آن سکونت اختیار کرده است؛ این مشخصه تمیز بین سکونت‌گاههای غیر رسمی از سایر سکونت‌گاههاست، این سکونت‌گاهها، شکلی غیرقانونی از کاربری زمین است، زیرا تصرف کنندگان هیچ اجاره‌ای به مالکان قانونی آن پرداخت نمی‌کنند»(Macedo, 2000:11).

اسکان غیررسمی را می‌توان به شیوه‌ی زندگی و فضای خاصی از زندگی شهری گفت که در تمامی یا غالب جهات سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، کالبدی، حقوقی، سابقه‌ی استقرار و نحوه شکل‌گیری و سیر تحولات تاریخی با بخش‌های مجاور تفاوت اساسی دارد. مسکن‌های غیرمعمول، مشکلات زیست محیطی و بهداشتی، تراکم بالای جمعیت، فقر فرهنگی، سطح پایین برخورداری از امکانات و تسهیلات زندگی، عدم برخورداری لازم از امکانات، تأسیسات و خدمات شهری، اشتغال غالب در مشاغل غیر رسمی، تصرف غیر قانونی زمین و ... از ویژگی‌های اسکان غیررسمی می‌باشد (کمانرودی،۱۳۸۵: ۱۰۸).

در کشور ما اسکان غیررسمی برای اولین بار پس از جنگ جهانی دوم پا به عرصه نهاد و رشد خیره‌کننده‌ی آن به اواسط دهه‌ی ۱۳٤۰ باز می‌گردد(جوان،۱۳۸۲ :۵۵) که می‌توان آن را تابعی از دو فرایند برون‌زا (ادغام کامل ایران در اقتصاد جهانی، الگوی مسلط رشد سرمایه‌داری و بهره‌گیری از مدل مرکز-پیرامون در تدوین و اجرای پنج برنامه عمرانی، مدرنیسم) و درون‌زا(برنامه‌های توسعه‌ی ملی، اصلاحات ارضی و به تبع آن توزیع نابرابر فرصت‌های شغلی و درآمد) دانست. علاوه بر این، «نقش مدیریت و برنامه‌ریزان شهری در چند دهه گذشته در تنگ کردن دایره شهروندی و روی آوردن بسیاری از کم درآمدها به سکونت غیر رسمی»(علی‌آبادی،۱۳۸۱: ۵) نیز قابل توجه می‌باشد. به عبارتی حذف اقشار کم‌درآمد از نظام برنامه‌ریزی و لحاظ نکردن آن‌ها به عنوان گروههای هدف در سیاست‌گذاری‌ها، سبب گردیده که توسعه‌ی شهری از ظرفیت و توانایی دولت و شهرداری‌ها در گسترش زیرساخت‌ها و ارائه‌ی خدمات و ایجاد اشتغال پیشی بگیرد.

اسکان غیررسمی در ایران ابتدا حاشیه شهرهای بزرگ از جمله تهران، مشهد، تبریز و ... را تحت الشعاع خود قرار داد و به‌شدّت رشد و گسترش یافت. به گونه‌ای که در حال حاضر بیش از ¼

جمعیت شهری کشور در سکونت‌گاههای غیر رسمی ساکن هستند (www.omran-ag.ir) و جالب این‌که قریب ¾ سکونت‌گاههای غیررسمی در حاشیه‌ی ده شهر بزرگ کشور قرار گرفته‌اند (Zabardast, 2006:439-440).

شهر مشهد به عنوان دومین کلان‌شهر کشور با تأثیرپذیری از شرایط کلان کشور و ساختار مدیریت شهری روندهای مختلفی از توسعه اسکان غیر رسمی را تجربه نموده و در حال حاضر میزبان ۸۲۰ هزار تن[(۱)] می‌باشد. برای مقابله با این پدیده تاکنون، مدیران شهری واکنش‌های متفاوت و به دنبال آن اقدامات و برنامه‌های مختلفی را دنبال کرده‌اند. اولین تلاش‌ها برای ساماندهی اسکان غیررسمی در کلان‌شهر مشهد نیز مربوط به اواخر دهه‌ی هفتاد است که با شکل‌گیری ستاد ساماندهی حاشیه‌ی شهر مشهد، اقدامات گسترده مطالعاتی برای انجام این مهم صورت پذیرفت. با این وجود، این اقدامات، در سال‌های بعدی ساماندهی سکونت‌گاههای غیررسمی این کلان‌شهر با موانع و مشکلات زیادی روبرو گردید. کوی نه‌دره نیز به عنوان محدوده‌ی مورد مطالعه، از این مسأله مستثنی نبوده و با وجود این‌که بخش بزرگی از آن در داخل محدوده‌ی شهری قرار گرفته، از عوارض حاشیه‌نشینی به دور نمانده است.

۲. اهداف تحقیق

هدف پژوهش حاضر شناخت موانع و مشکلات پیش‌روی ساماندهی کوی نه‌دره با تأکید بر مسائل مدیریتی و چاره‌جویی در جهت یافتن الگویی مناسب به منظور برون رفت از وضع موجود می‌باشد.

۳. فرضیه‌ی تحقیق

در فرایند ساماندهی اسکان غیر رسمی موانع و مشکلات متعددی دخیل‌اند که در این مجال بناست به مسائل مدیریتی پرداخته شود؛ بدین منظور فرضیه‌ی زیر مطرح شده است:

– به نظر می‌رسد بخش مهمی از مشکلات پیش‌روی فرایند ساماندهی کوی نه‌دره به مسائل مدیریتی مربوط می‌شود.

٤. روش تحقیق، متغیرها و شاخص‌ها

روش تحقیق این پژوهش از نوع توصیفی- تحلیلی بوده که با انتخاب سکونت‌گاه غیررسمی کوی نه‌دره به عنوان محدوه‌ی مورد مطالعه با استفاده از دو تکنیک پرسشگری از ساکنین کوی نه-دره(انتخاب صد خانوار به‌صورت نمونه‌گیری تصادفی ساده) و مصاحبه‌ی حضوری و نظرخواهی از مدیران[۲] و صاحب‌نظران شهری صورت گرفته است. داده‌های مورد نیاز پژوهش پس از گردآوری و کدبندی متغیرها، با استفاده از برنامه‌های نرم افزاری Spss و Minitab و ArcGis تجزیه و تحلیل گردید.

حجم نمونه با این فرمول(شیفر، ۱۳۸۲: ١٤٦) محاسبه شده که به ترتیب:

$$n = \frac{z^2 s^2}{d^2}$$

d^2 کران خطاست که برابر ۰/۰۵ در نظر گرفته شده است

s^2 مقدار انحراف معیار (۰/۰٦٦)

z^2 ضریب اطمینان (سطح ۹۵ درصد=۱/۹٦)

به منظور شناخت بهتر مسأله و سنجش میزان درستی و نادرستی فرضیه و پاسخ‌گویی به سؤال اصلی تحقیق سنجه‌های متعددی تعریف گردید:

الف) ویژگی‌های اجتماعی–اقتصادی و فرهنگی خانوار(شامل بعد خانوار، وضعیت سواد و اشتغال سرپرست خانوار، سال مهاجرت به نه‌دره، منشأ مهاجرت)؛

ب) ویژگی‌های کالبدی و خدماتی محله(شامل کیفیت ابنیه، وضعیت مالکیت، طول عمر ساختمان، ابعاد فضای مسکونی، میزان برخورداری از خدمات زیربنایی با عنایت به قوانین مصوب)؛

پ) مسائل مدیریتی محله از دیدگاه مسؤولان شهری(شامل محدودیت‌ها و موانع قانونی سازمان‌ها در ساماندهی محله، جایگاه مشارکت ساکنان در فرایند ساماندهی، چگونگی و میزان هماهنگی میان سازمان‌های متعدد شهری، ساز و کارها و اقدامات مورد توجه سازمان‌ها در ارتباط با ساماندهی محله)؛

ت) مسائل مدیریتی محله از دیدگاه حاشیه‌نشینان(عکس العمل مسؤولان شهری نسبت به استقرار مهاجران در محله، چگونگی توجه و رسیدگی سازمان‌های شهری به درخواست‌ها و نیازهای اهالی، عملکرد شهرداری در مقابله با ساخت و سازهای غیرمجاز، میزان تمایل ساکنان به مشارکت در امر به‌سازی محله).

۵. پیشینه و رویکرد نظری تحقیق

تعاریف و مفاهیم

اصطلاح سکونت‌گاه عدوانی و غیرقانونی مسلماً در سال‌های اخیر توسط غرب ابداع و بسط و گسترش یافته است که در نوشته‌های چارلز آبرامز[1] و جان ترنر[2] آمده است و بخصوص بعد از کنفرانس مسکن ۱۹۷٦ در ونکوور کانادا معمول شد(Srinivas,2004: 1). تصرف عدوانی از مفاهیم مورد استعمال برای توصیف حاشیه‌ی شهرهاست و مفهوم آن بدین صورت است که«یک سکونتگاه غیرقانونی، برنامه‌ریزی نشده و اغلب فاقد خدمات، توأم با تمرکز مساکن خودساخته ابتدایی برروی زمینی که فاقد مالکیت رسمی است با این وجود سکونت‌گاه خود را بر آن بنا کرده‌اند و به عنوان برنگ[3] (فیلیپین)، باراکا[4] (لیبی)، باریدا[5] (امریکای‌لاتین)، بیدونویل[6] (شمال‌افریقا)، بوستی[7] (هند)، کالمپاس[8] (شیلی)، فاوالا[9] (برزیل)، جوگی[10] (هند)، کامپونگ[11] (اندونزی) و شانتی-تاون[12] شناخته می‌شود»(Cowan,2005:370).

در فرهنگ جغرافیای انسانی سکونت‌گاه عدوانی به نوعی توسعه‌ی شهری گفته می شود که «متصرفان در زمینی، بدون آن‌که مالک آن باشند یا اجاره‌ای برای آن پرداخت نمایند سکنی گزینند ... و اصولاً این‌گونه سکونت‌گاهها در شهرهای جهان سوم یافت می‌شود، جایی‌که بازارهای رسمی مسکن قادر نیست با تولید مسکن به دنبال شهرنشینی سریع، پاسخ‌گوی متقاضیان مسکن باشد»(Johnston et al, 1994: 586).

1.Abrams
2. Turner
3. barong-barong
4. barraca
5. Barriada
6. bidonville
7. bustee
8. callampas
9. favela.
10. jhuggi
11. kampong
12. Shanty town

از نگاهی دیگر، سکونت‌گاههای عدوانی عمدتاً به‌خاطر ناتوانی حکومت‌های شهری برای برنامه-ریزی و فراهم کردن مسکن مطابق با توانایی مالی گروههای کم درآمد شهری شکل می‌گیرد(130 :Ooi,2007). گیلبرت و دیگران نیز معتقدند« این سکونت‌گاهها از ویژگی‌های زیر پیروی می‌کنند: تصرف غیرقانونی زمین، ساخت سرپناه با کمک یکدیگر، خانوارهای کم‌درآمد و نبود زیر ساخت‌ها و خدمات»(Gilbert et al, 1994: 76). چپمن(۱۹۹۸) نیز خصوصیات سکونت‌گاههای عدوانی را اینگونه عنوان می‌کند: ۱. اغلب غیرقانونی هستند؛ ۲. سریعاً با مصالح گوناگون ساخته می‌شود؛ ۳. به‌وسیله‌ی خود ساکنان ساخته شده‌اند؛ ٤. فاقد خدماتی مثل سیستم فاضلاب، راه آسفالته و برق هستند؛ ۵. توسعه آن‌ها برنامه‌ریزی نشده و عمدتاً تصادفی صورت می‌گیرد و ...(Chapman et al, 1998: 195).

از دید ترنر«اسکان غیررسمی برنامه‌ریزی مسکن تهی‌دستان در جوامعی است که برنامه‌ریزان آن فرصتی برای ارائه طرحی ناظر بر یافتن سرپناه، آن هم برای فقرای شهری ندارند»(پیران، ۱۳۸۱: ۸).

دیدگاه‌ها و نظریه‌ها

به منظور تدوین چارچوب مفهومی، برخی از دیدگاههای شکل‌گیری اسکان غیررسمی(لیبرالی، ساختارگرایان، اکولوژی شهر و ...) مورد بررسی قرار گرفته، نهایتاً به دیدگاه اقتصاد مختلط و برنامه-ریزی شده(رهیافت نگرش اصلاح‌طلب) اشاره می‌شود:

لیبرالیست‌ها به‌دنبال چرایی پیدایش‌حاشیه نیستند، زیرا پیدایی اسکان غیررسمی را امری طبیعی می‌دانند. به همین دلیل تجزیه و تحلیل آن‌ها از روابط اقتصادی کشورهای در حال توسعه بر شناخت عوامل درونی استوار است و از بیان چالش عوامل بیرونی و درونی نظام اقتصادی و عملکرد روابط بین‌المللی اقتصادی کشورهای توسعه‌یافته بر کشورهای در حال توسعه اجتناب می-کنند(حاج‌یوسفی،۱۳۸۱: ۱٦). دیدگاه لیبرالی، اسکان غیررسمی را پدیده‌ای گذرا و میرنده تلقی می-کند، از این‌رو خواهان رهاسازی آن به سازوکارهای بازار است و انتظار دارد که با گذر زمان و دست یافتن به توسعه، دیگر اسکان غیررسمی وجود نداشته باشد(صرافی،۱۳۸۲: ۲۷۰).

رادیکالیست‌ها که عمدتاً از دیدگاه اقتصاد سیاسی به مسائل می‌نگرند، حاشیه‌نشینی در کشورهای درحال توسعه را ناشی از خصوصیات کارکردی شهرها نمی‌دانند، بلکه ساختار اقتصادی نابسامان کشورهای درحال توسعه را (که ناشی از ادغام این کشورها در نظام اقتصادی و تجارت جهانی است) در این امر مؤثر می‌دانند(احمدیان، ۱۳۸۲: ۲۸۵). لذا حل مسأله را در تغییر بنیادین جوامع جستجو می‌کند و دستورالعملی برای برخورد مقطعی و موردی با پدیده ندارد(پیران، ۱۳۷٤: ۱۲۵).

رهیافت نگرش اصلاح‌طلب، هرچند ضرورت برقراری عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای را(برای تأمین مسکن و کاهش مهاجرت‌های ناشی از فقر مناطق) باور دارد، امّا برای کوتاه‌مدت و میان‌مدت به حل مشکل از طریق قبول واقعیت در پرداختن به توان‌های موجود در آن کوشش می‌کند و بیش از اصرار بر تغییری ناگهانی در سطح کلان، تحولی تدریجی در سطح خرد را چاره ساز می‌داند. لذا بر اساس این رهیافت نباید پرداختن به راه‌حل‌های ساختاری، به قیمت غفلت از رنج و فقر موجود در این اجتماعات تمام شود» (صرافی، ۱۳۸۲ : ۲۷۱).

رهیافت نگرش اصلاح طلب در دیدگاه اقتصاد مختلط و برنامه‌ریزی شده برای ساماندهی سکونت‌گاههای غیر رسمی به منظور از بین بردن نکات منفی و تقویت نکات مثبت دیدگاههای لیبرالی و رادیکالیسم ارائه شده است.

اقتصاد مختلط، اقتصادی است که دربرگیرنده هر دو مالکیت دولتی و خصوصی است، یعنی ترکیبی از نظام سرمایه داری و سوسیالیسم(www.en.wikipedia.org). به عبارتی ترکیبی از سیستم اقتصاد بازار آزاد و سیستم اقتصاد با برنامه ریزی متمرکز است.

شکل‌گیری و توسعه سکونت‌گاههای غیررسمی در ایران را (همان‌گونه که در مدل تحلیلی تحقیق ذکر شده) می‌توان تابعی از دو فرایند درون‌زا(علل درونی) و برون‌زا(علل بیرونی) دانست:

اول این‌که؛ ساز و کار تبعیض‌آمیز و فقرزا بر پایه توزیع غیرعادلانه منابع قدرت، ثروت و درآمد را باید نخستین علت ساختاری در سطح کلان دانست. تجلی فضایی این ساز و کار در سطح کشور، عدم تعادل‌های منطقه‌ای و در سطح منطقه‌ای و محلی، رجحان فضاهای برگزیده‌ای همچون شهرهای بزرگ و محلات ثروتمند در برابر دیگر نواحی و مراکز زیست و فعالیت است که به حرکت منطقی جمعیت‌های مهاجر به‌سوی کانون‌های برگزیده می‌انجامد. در چنین شرایطی، مهاجرین کم‌درآمد، توان استفاده از بازار

رسمی زمین و مسکن را نداشته و با اصرار بر لزوم استقرار خود در همـان ناحیـه(صـرافی،۱۳۸۱: ٦) اولـین محله‌های مهاجرنشین، پیرامون شهرها پدید می‌آیند.

دوم، از لحاظ الگوی نظری تحولات پس از دهه‌ی ۱۳۳۰، تحـت تـأثیر ادغـام کامـل ایـران در اقتـصاد جهانی، الگوی مسلط رشد سرمایه‌داری، ساختارگرایی و نیازهـای اساسـی و بهـره‌گیـری از مـدل مرکـز- پیرامون در تدوین و اجرای پنج برنامه عمرانی، مدرنیسم و دگرگون‌سازی و نوسازی، نفت و توسعه برون-زا قرار داشته است(زیاری،۱۳۸۲: ۱۵۸). انعکاس اولیه‌ی این تحولات سـاختاری، گـسترش سـریع شـهرهای کوچک و بزرگ و فعالیت‌های شهری بوده و افزایش درآمدهای نفتی به مصرف در شهر، زوال کشاورزی و مهاجرت جمعی روستائیان به شهرها منجر شد. به‌دنبال این مهاجرت‌های بی‌رویه، گسترش حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی در گوشه و کنار شهرهای بزرگ به‌ویژه تهران و مشهد آشکار و ملموس گشت(پیله‌ور و دیگران، ۱۳۸۳: ۱۰۷).

به‌طور کلی می‌توان گفت نظام برنامه‌ریزی فضایی، ایران گاهی به دلیل ممانعت نهادها و قوانین و گاهی بـه دلیل ضعف در شناخت و اقتباس غیرخلاق از برنامه‌ریزی کالبدی کشورهای پیـشرفته، کـم‌درآمـدها را از برنامه‌ریزی شهری ایران کنار گذاشته و یا حذف کرده است(اطهاری،۱۳۷۹: ۸۵). لذا مدیریت شـهری را کـه مفهوم علمی آن هنوز در کشور ما تبیین نشده است، می‌توان به هشت‌پایی با عملکردهای ویژه تشبیه نمود که نیاز به هماهنگ کننده‌ای چندتخصصی دارد(بریمن،۱۳۷٦: ۳) و علت اصلی مـشکلات فـرا روی آن در حال حاضر متأثر از دیدگاه بخشی، عدم وحدت رویه و چندپارگی مدیریت شهری است که در ساماندهی اسکان غیررسمی نیز انعکاس یافته است. برای غلبه بر این مشکل، نیازمند هماهنگی و انسجام ساختاری و عملکردی تمامی عوامل مرتبط و شکل‌گیری یک نظام واحد برنامه‌ریزی و اجرایی در این زمینه است.

در تبیین نظری سیستم مدیریت شهری دو نکته‌ی بسیار اساسی باید مورد توجه قرار گیرد:

اول، لزوم پوشش و نظارت کامل سیستم بر تمام فضای جغرافیایی و عملکردی شهر و حوزه شـهری مربوط، اعم از هسته توسعه‌یافته و حاشیه‌های توسعه‌نیافته؛

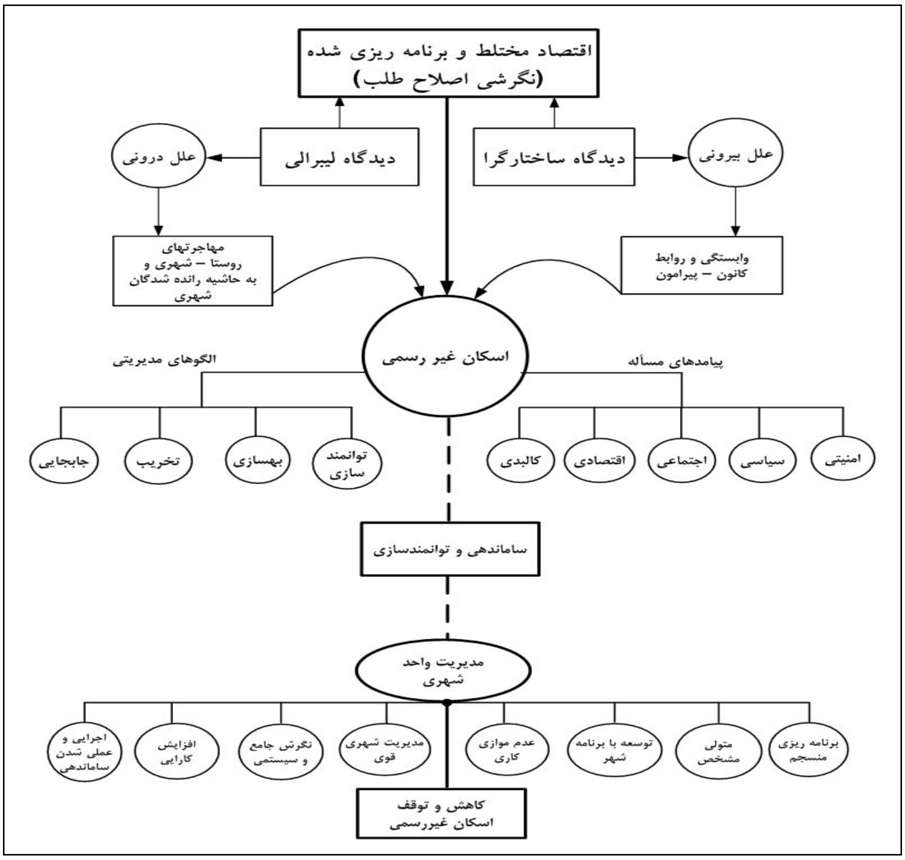
دوم، لـزوم ادغـام و یکپـارچگی کلیـه عناصـر ذی‌ربـط در مـدیریت و برنامـه‌ریـزی شـهری در چارچوب تشکیلاتی مدیریت شهری(نجاتی‌حسینی،۱۳۸۱: ۱۱۰-۱۰۹).

با علم به این‌که اسکان غیررسمی از ابعاد مختلفی قابل مطالعه و بررسی است، اما موضوع اصلی پژوهش حاضر، تأکید بر اهمیت و نقش مدیریت واحد شهری(مستندات قانونی آن در مادتین ۱۳٦ و ۱۳۷ قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه کشور آمده است)[۳] در ساماندهی اسکان غیررسمی می‌باشد که منظور از «مدیریت واحد شهری؛ یعنی تقویت نقش شهرداران به عنوان مدیر و هماهنگ‌کننده عمران شهر و مرجع اصلی هماهنگ‌کننده اداره امور شهر است»(سعیدنیا،۱۳۸۲: ٤۱).

لیکن در حال حاضر در کنار شهرداری‌ها، که نقش مهمی در اداره امور شهر دارند؛ سازمان‌ها و شرکت‌های مختلفی چون آب و فاضلاب، برق، گاز، مخابرات و ... به امر برنامه‌ریزی و ارائه‌ی خدمات به شهروندان مشغول هستند، این ادارات غالباً جزئی از دولت و نهاد حاکمیت هستند که به صورت متمرکز و از طریق نمایندگان دولتی اداره می‌شوند. در مقابل، شهرداری قدرتمندترین نهاد غیردولتی عمومی، تحت نظارت شورای اسلامی شهر امکان نظارت مردمی را فراهم می‌سازد. بنابراین مراتب بالا، مدیریتی واحد نیست و اداره کنندگان شهر مشتمل بر نمایندگان دولت و مردم هستند. این نوع مدیریت متفرق سبب دوباره‌کاری، انجام کارهای موازی و از بین رفتن سرمایه‌های عمومی، ناهماهنگی در انجام وظایف و عدم مسؤولیت-پذیری می‌شود که رفع این مشکل درگرو ایجاد مدیریت واحد شهری است(کامیار، ۱۳۸۵: ۷٤).

اهمیت مدیریت واحد شهری زمانی روشن‌تر می‌شود که به عملکرد و نتایج به‌دست آمده از پروژه‌های توان‌مندسازی و ساماندهی سکونت‌گاههای غیررسمی در شهرهای زاهدان، کرمانشاه و بندرعباس، علی‌رغم وجود تأمین منابع مالی از سوی بانک جهانی و ... نظر بیافکنیم. «آنچه در مورد طرح توان‌مندسازی زاهدان نیز به چشم می‌خورد، این است که متأسفانه به دلیل تعدد دستگاههای مؤثر بر مسأله‌ی توان‌مندسازی و نبود راهکار روشن و عملی در هماهنگی میان دستگاهها، تلاش‌ها و اقدامات به نتایج مطلوب منتهی نشده و باعث تحلیل رفتن نیروها در سیستم مدیریت شهری می‌شود»(صفوی،۱۳۸۱: ٦٦). مدیریت واحد شهری از دو جهت می‌تواند در مسأله اسکان غیررسمی دارای اهمیت باشد؛ یکی این‌که با نگرشی سیستمی که مبنای این نوع مدیریت است در پیشگیری(که به گفته گدس برنامه‌ریز معروف، پیشگیری مقدم بر درمان است) اسکان غیررسمی و هدایت استقرار مهاجران کم‌درآمد در مناطق مشخصی از شهر و در وهله بعدی که ساماندهی(درمان) اسکان غیررسمی است با مدیریتی واحد و بدور از بخشی-نگری، عملاً به ساماندهی مسأله پرداخته شود.

شکل ۱. مدل تحلیلی تحقیق



منبع: نگارندگان

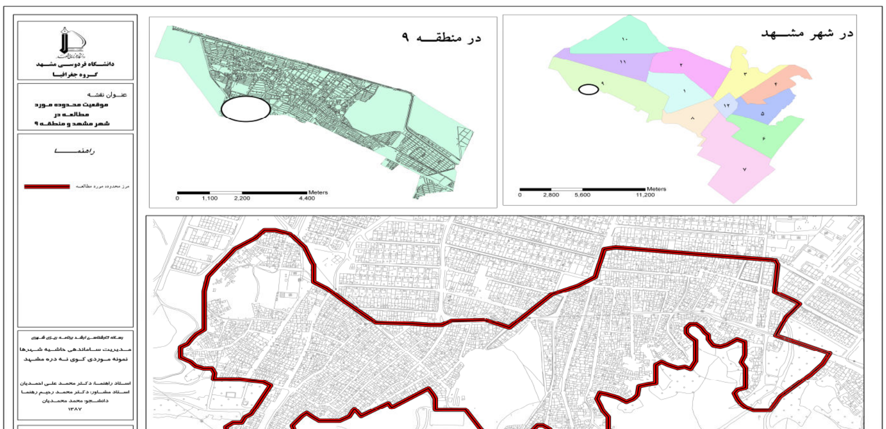
٦. محدوده‌ی مورد مطالعه

شهر مشهد بر اساس سرشماری سال ۱۳۸۵ با ۲/۵ میلیون تن جمعیت در سلسله مراتب شهرهای ایران پس از تهران جایگاه دوم را به خود اختصاص داده و به یمن حضور مرقد مطهر حضرت رضا(ع) سالانه پذیرای میلیون‌ها تن زائر و گردشگر است و از لحاظ اقتصادی پتانسیل و فرصت‌های بسیار بالایی دارد که منجر به جذب مهاجران بسیاری از نقاط شهری و روستایی به این کلان‌شهر می‌گردد.

در حال حاضر ۸۲۰ هزار تن حاشیه‌نشین در شصت هسته جمعیتی به وسعت ۳۲۰۰ هکتار در شهر مشهد به صورت غیرمجاز زندگی می‌کنند که بر پایه‌ی سرشماری ۱۳۸۵ جمعیت آن‌ها از جمعیت چهار استان کشور بیشتر بوده است. نبود خدمات زیرساختی و زیربنایی، وضعیت نامناسب ساختمان‌ها، مقاوم نبودن سازه‌ها، نامشخص بودن وضعیت مالکیت و تصرف افراد، تغییر کاربری و غیرمسکونی بودن محله‌ها را می‌توان از جمله مهم‌ترین مشکلات حاشیه‌ی شهر مشهد دانست. (٤)

کوی نه‌دره در محدوده‌ی منطقه نه شهرداری مشهد واقع شده که با مساحتی حدود هشتاد هکتار[٤] از بزرگترین هسته‌های جمعیتی غیررسمی این منطقه محسوب می‌شود. محدوده‌ی مورد مطالعه از شمال به محدوه‌ی قانونی شهر یعنی بلوار شهرستانی و هشت شهریور(خیابان بنفشه ۱۸ و ۱۹ و خیابان شقایق ٦)، از سمت غربی به تصفیه خانه‌ی شماره یک شرکت آب و فاضلاب مشهد و مرکز شبکه‌ی لرزه‌نگاری خراسان و از جنوب شرقی و جنوب به ارتفاعات جنوبی و تأسیسات شرکت آب و فاضلاب مشهد محدود می‌شود. کوی نه‌دره با ۲۷ هزار تن جمعیت، ٤٪ کل جمعیت سکونت‌گاههای غیررسمی شهر مشهد را به خود اختصاص داده است.

نقشه ۱- موقعیت کوی نه‌دره در شهر مشهد و منطقه ۹



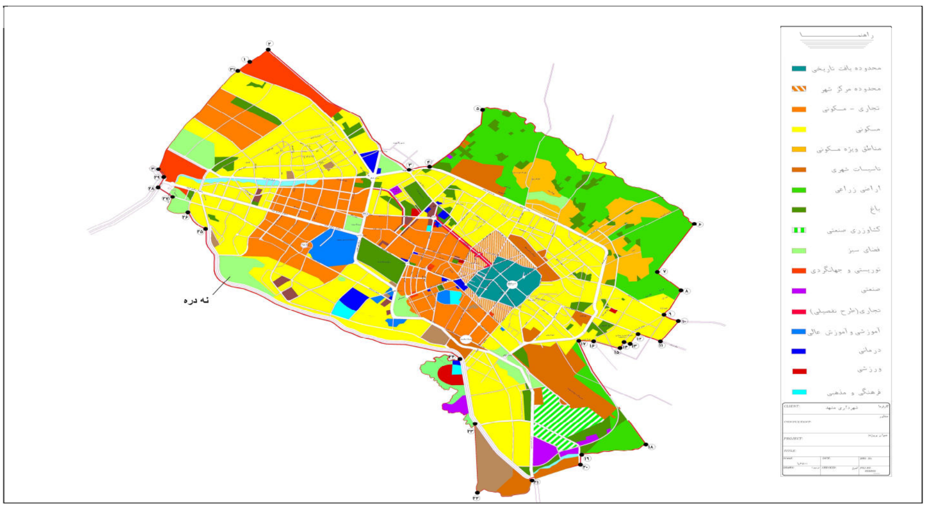
ترسیم: نگارندگان

پیدایش و تحول نه‌دره

هسته‌ی اولیه شکل‌گیری کوی نه دره به شهرک صابر که در محل روستای نه دره واقع شده، بازمی‌گردد. به طور کلی باید گفت که شکل‌گیری محدوده‌ی مورد مطالعه تاکنون مراحل زیر را سپری نموده است: در وهله‌ی اول: شکل گیری هسته‌ی اولیه در دهه‌ی ۱۳٤۰(مقارن با رشد شتابان شهرنشینی در کشور) و ساخت و ساز غیرمجاز در پیرامون آن؛ مرحله‌ی بعدی تشدید ساخت و سازها و هجوم به دامنه ارتفاعات جنوب محدوده(در نخستین دهه بعد از انقلاب)؛ مرحله‌ی آخر به دلیل محدودیت عرصه و موانع طبیعی قطعات قبلی به قطعات کوچکتر تفکیک شده که بافت را بیش از پیش نامنظم و ریزدانه نموده است.

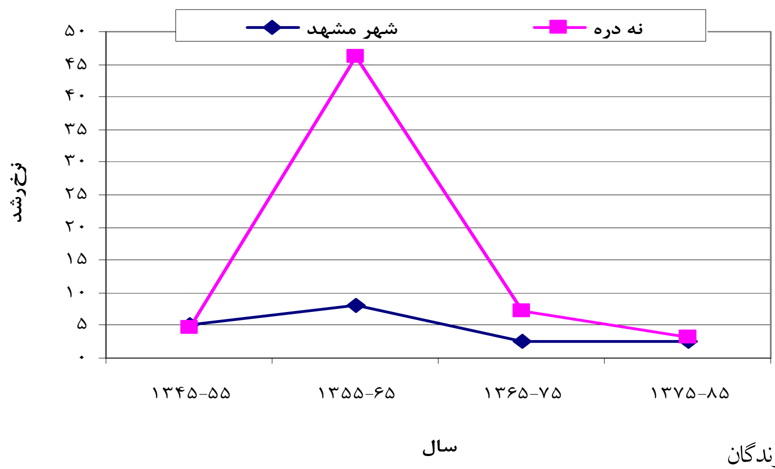
در اولین طرح جامع(۷۰–۱۳٤۵) شهر مشهد، اراضی نه‌دره در خارج محدوده قانونی واقع و بعد از آن ساخت و سازهایی به صورت غیرمجاز و غیراصولی ساخته شد. بخشی از محدوده‌ی نه‌دره در طرح جامع ثانویه (افق ۹۵–۱۳۷۰) قرار گرفت که کاربری پیشن‌هادی برای آن کاربری فضای سبز تعیین شد(نقشه۲). در طرح تفصیلی مهرازان نیز کاربری این منطقه، مسکونی نیازمند بهسازی و نوسازی تعیین گردید. در حال حاضر شهرداری و مسکن و شهرسازی در حال تهیه طرح ساماندهی برای کوی نه‌دره توسط مهندسان مشاور طاش می‌باشند.

نقشه ۲. کاربری پیشنهادی برای کوی نه‌دره در طرح جامع ثانویه



منبع: مدیریت طرح‌های کالبدی معاونت شهرسازی شهرداری مشهد؛ با تغییرات توسط نگارندگان

نمودار ۱. مقایسه نرخ رشد جمعیت کوی نه‌دره و شهر مشهد(۸۵-۱۳٤۵)



ترسیم: نگارندگان

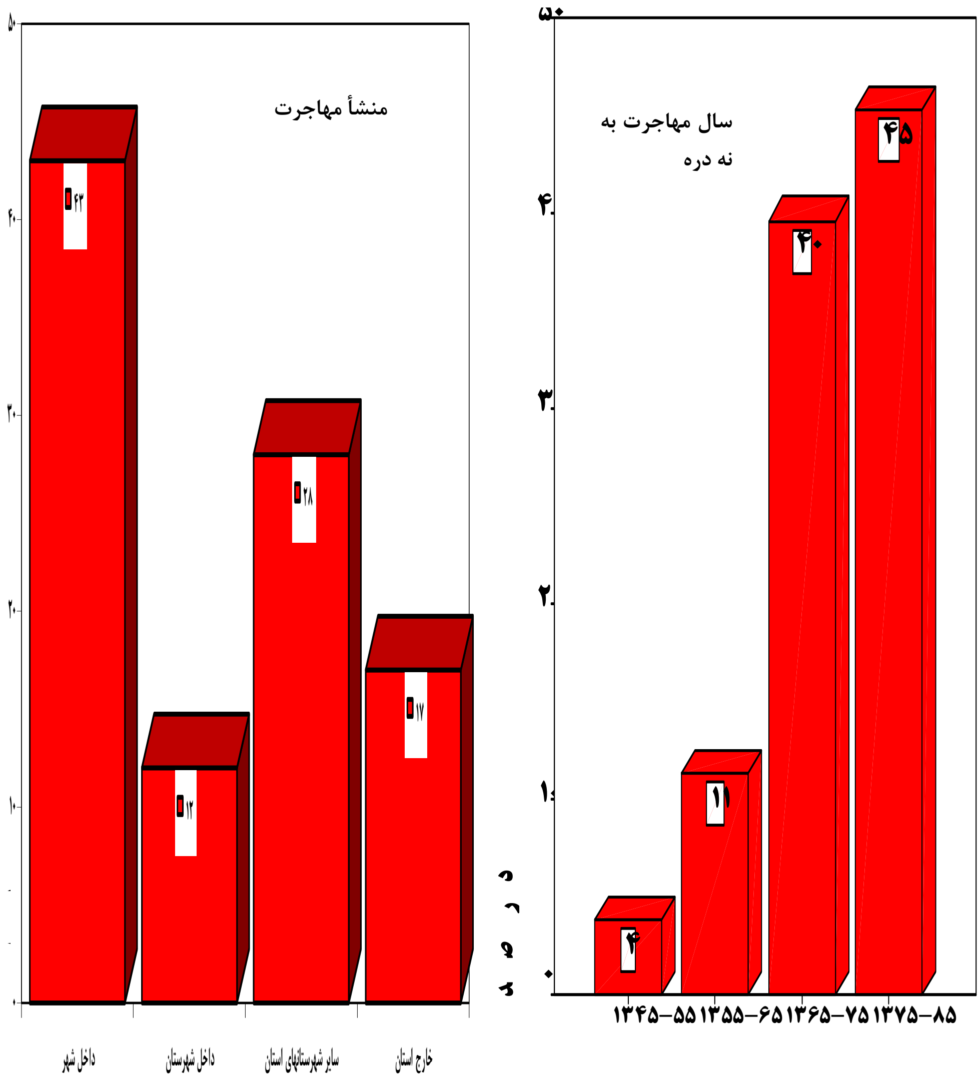
در حالی‌که نرخ رشد جمعیت محله در دهه‌ی ۵۵-۱۳٤۵ با نرخ رشد شهر مشهد برابری می‌کرد، در دهه‌ی ٦۵-۱۳۵۵ نرخ رشد آن نزدیک به شش برابر نرخ رشد شهر مشهد می‌رسد. می‌توان گفت که شتابان‌ترین دوره رشد و گسترش نه‌دره مربوط به این دهه است که نرخ رشد محله به ٤٦/۱٤ می‌رسد و جمعیت آن از دویست و پنجاه و پنج تن به ده هزار تن افزایش یافته است. در دهه‌ی ۷۵-۱۳٦۵ باز هم این نرخ سه برابر شهر مشهد بوده است. در دهه‌ی ۸۵-۱۳۷۵ نرخ رشد هرچند کاهش داشته، اما به نسبت نرخ رشد مشهد همچنان افزایش نشان می‌دهد.

ویژگی‌های اجتماعی- فرهنگی

نتایج مطالعاتی میدانی نگارندگان بیانگر این است که بعد خانوار در این محله پنج تن است؛ به گونه‌ای که ۵٤ درصد خانوارها، جمعیتی معادل چهار تن و بیشتر دارند. همچنین سنجش وضعیت سواد در محله نشان داد که شصت درصد از سرپرستان خانوارها سوادی زیر دیپلم دارند و فقط شش درصد آن‌ها دارای تحصیلات عالی‌اند. همچنین مطالعه‌ی میدانی نمایانگر آن است که هشتاد وپنج درصد ساکنان کوی نه‌دره کسانی هستند که طیّ سال‌های ۱۳٦۵ تاکنون به این محله مهاجرت نموده‌اند. منشأ مهاجرت ٤۳ درصد

مهاجران به نه‌دره، شهر مشهد بوده که این نتایج نشان می‌دهد، بیشترین تعداد به ترتیب از محدوده‌ی مناطق ۲، ۳ و ۹ شهرداری مشهد به این منطقه نقل مکان کرده‌اند(شکل ۲).

شکل ۲. ویژگی‌های اجتماعی محله

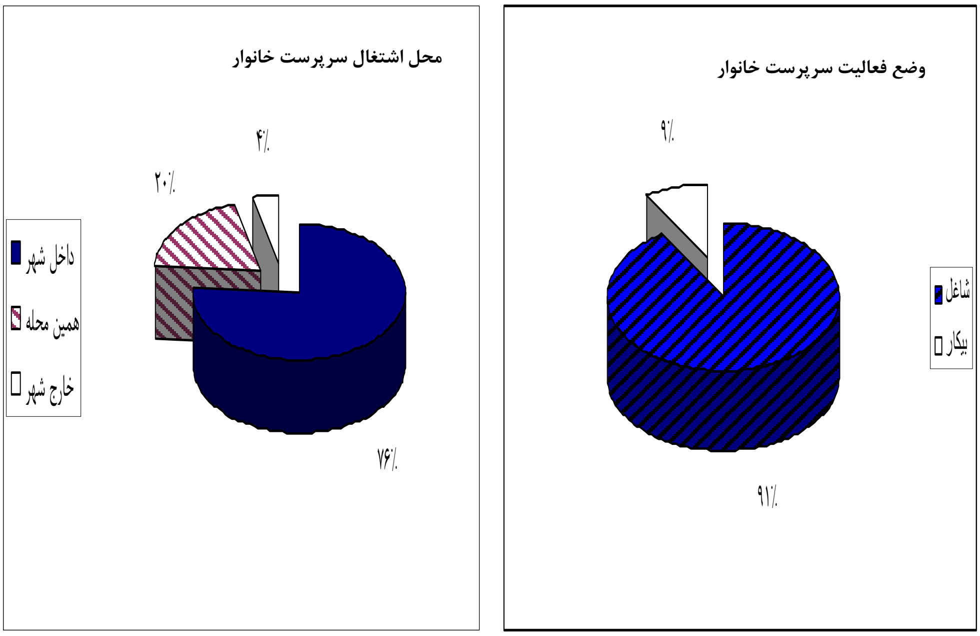


منبع: مطالعات میدانی نگارندگان

ویژگی‌های اقتصادی

۹۱ درصد سرپرستان خانوار کوی نه‌دره شاغل هستند، که اکثراً به مشاغل غیررسمی اشتغال دارند و محـل اشتغال ۷٦ درصد آن‌ها در داخل شهر مشهد می‌باشد.

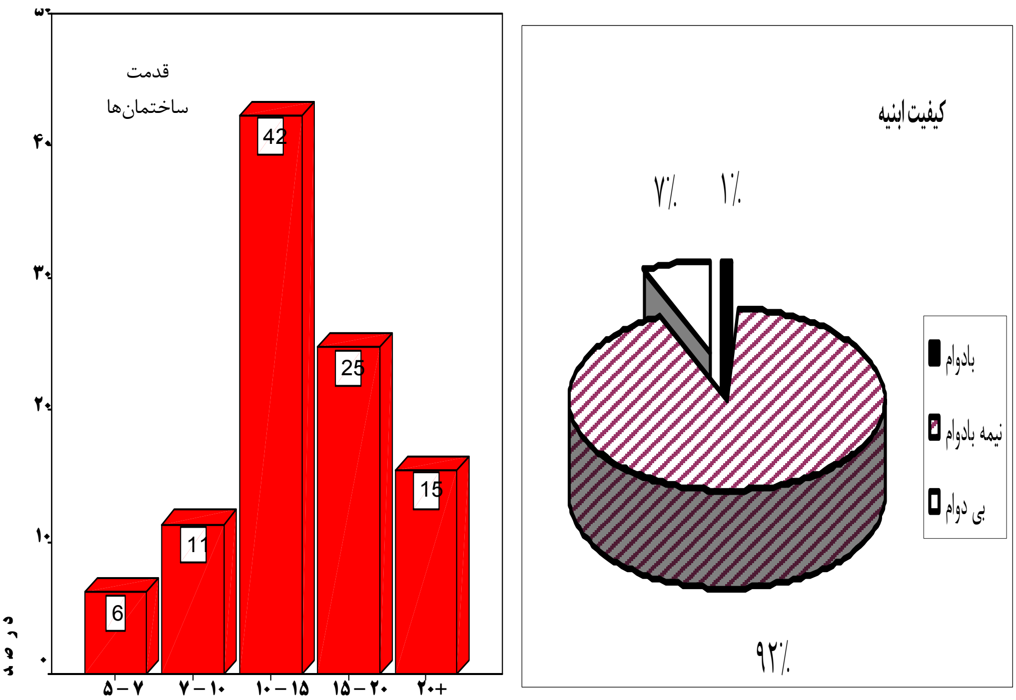
شکل ۳- ویژگی‌های اقتصادی محله



ویژگی‌های کالبدی

پنجاه و هشت درصد از واحدهای مسکونی کوی نه‌دره مساحتی کمتر از صـد متـر مربـع دارنـد و فقـط هشت درصد آن‌هـا وسـعتی بـیش از صـد و پنجـاه مترمربـع دارنـد(جـدول ۱). سـنجش کیفیـت بنـای ساختمان‌های کوی نه‌دره نیز بیانگر آن است که فقط یک درصد ساختمان‌ها بادوام است. سنجش قـدمت ساختمان‌های محله نیز نشان مـی‌دهـد کـه هـشتاد و دو درصـد از سـاختمان‌هـا بـیش از ده سـال عمـر دارند(شکل٤) و با توجه به اینکه ساخت و سازها اکثراً به‌صورت غیرقانونی و با حداقل اسـتحکام و عـدم رعایت مقررات ساختمانی احداث گردیده، در صورت بروز کوچکترین حادثه می‌تواند فاجعه بیافرینند.

شکل ٤. ویژگی‌های کالبدی محله



جدول ۱. وسعت واحد مسکونی(مترمربع)

		فراوانی	درصد	درصد نسبی
Valid	کمتر از ۵۰	۵	۵.۰	۵.۰
	۵۰ – ۷۰	۱۸	۱۸.۰	۱۸.۰
	۷۰ – ۱۰۰	۳۵	۳۵.۰	۳۵.۰
	۱۰۰ – ۱۵۰	۳۴	۳۴.۰	۳۴.۰
	۱۵۰ – ۲۰۰	۸	۸.۰	۸.۰
	Total	۱۰۰	۱۰۰.۰	۱۰۰.۰

منبع: مطالعات میدانی نگارندگان

نحوه‌ی تملک زمین

طبق جدول، هفتاد درصد اراضی نه‌دره تصرف غیرقانونی شده، بیست و پنج درصد ساکنان سند قولنامه-ای و فقط پنج درصد سند مالکیت رسمی دارند. در واقع مالکیت اراضی نه‌دره متعلق به سازمان مسکن و شهرسازی خراسان رضوی می‌باشد، که به جهت بی‌تدبیری مسؤولان با ساخت و سازهای غیر مجاز از سوی مهاجرین تصرف عدوانی گردیده است.

جدول ۲. نحوه‌ی تملک زمین در نه‌دره

نام روستا	تصرف غیر قانونی	قولنامه ای	سند رسمی
نه‌دره	%۷۰	%۲۵	%۵

منبع: میرفندرسکی و همکاران، ۱۳۸۱: ۱۸۶

۷. عملکرد مدیریت شهری در کوی نه‌دره

نبود نظارت مستمر بر ساخت و سازهای غیر مجاز

عدم نظارت مستمر شهرداری و سازمان‌های شهری مشهد بر ساخت و سازهای غیرمجاز در کوی نه‌دره از یک طرف و از سویی در پیش گرفتن سیاست مماشات(بعد از حادثه سال ۱۳۷۱) با این‌گونه ساخت وسازها، زمینه‌ای مهیا کرد تا اراضی نه‌دره که عمدتاً در زمره اراضی مرتعی بوده(و تا قبل از واگذاری اراضی محدوده استحفاظی طبق ماده ده قانون زمین شهری به سازمان مسکن و شهرسازی، تحت نظارت سازمان منابع طبیعی قرار داشته) به‌دلیل عدم نظارت و حفاظت مناسب از این اراضی مورد تصرف عدوانی مهاجرین و سودجویان قرار گیرد.

نمودار سال مهاجرت به محله نشان داد ۸۵ درصد مهاجران به نه‌دره در عرض بیست سال گذشته به محله مهاجرت کرده‌اند، عدم نظارت شهرداری مشهد و سازمان‌های شهری بر ساخت و سازهای غیرمجاز موجب شد، نه‌دره بدون هیچ مانعی به رشد و گسترش خود ادامه دهد.

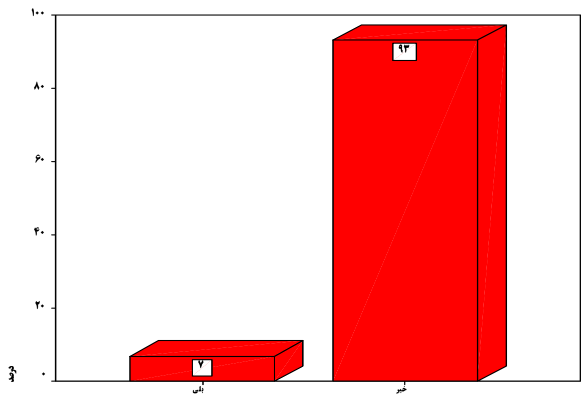
شکل۵. ساخت و ساز غیرمجاز در نه‌دره



منبع: نگارندگان، ۱۳۸۷

نتایج بررسی‌های میدانی نشان می‌دهد که مهاجران در زمان ورود و استقرار در محله، با کمتر واکنشی از سوی مدیران و سازمان‌های شهری ذی‌ربط روبرو شده‌اند. به‌طوری‌که ۹۳ درصد از مهاجران در زمان سکونت خود در کوی نه‌دره با مخالفت و ممانعتی از جانب هیچ‌کدام از سازمان‌ها روبرو نگردیده‌اند.

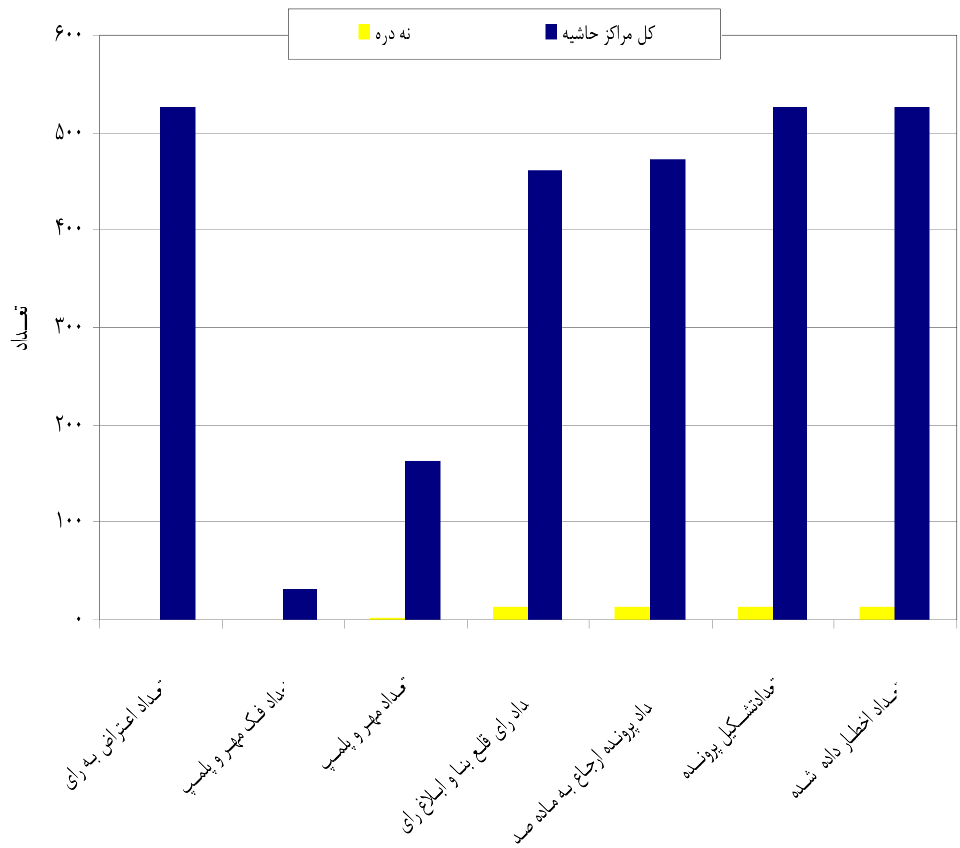
نمودار۲. سنجش میزان ممانعت از استقرار مهاجران در محله



منبع: نتایج مطالعات میدانی نگارندگان

همچنین مقایسه‌ی نظارت بر ساخت و سازهای کوی نه دره در یک دوره یک ساله، نشان می‌دهد که تعداد تشکیل پرونده و اخطار داده شده و ارجاع به ماده صد، تن‌ها چهارده مورد بوده که برای همه آن‌ها رای قلع بنا صادر گردیده است، اما فقط دو مورد از آن مهر و پلمپ شده است و مابقی از شمول اجرای حکم به اشکال مختلف خارج شده است. به‌طورکلی بررسی‌ها نشان می‌دهد که تعداد ساخت و سازهای غیرمجاز بسیار بیشتر از آنچه برای آن تشکیل پرونده و رأی صادر شده است و این خود بیانگر عدم نظارت صحیح و مستمر، از طرفی مماشات(۵) مدیران و مسؤولان شهری با این مسأله بوده است.

نمودار۳. مقایسه نظارت بر ساخت و سازهای غیرمجاز دوره یکساله۱۳۷۸



تنظیم: نگارندگان بر اساس داده‌های مدیریت ساماندهی حاشیه‌ی شهر مشهد

عدم هماهنگی بین سازمان‌های مؤثر در ساماندهی کوی نه‌دره

براساس سند ملی توان‌مندسازی و ساماندهی سکونت‌گاههای غیررسمی(مرجع برخورد با اسکان غیررسمی)، استانداری ریاست این ستاد را عهده‌دار است و سایر سازمان‌های شهری در این ستاد نمایندگانی دارند. لازم به ذکر است که ساختار ستادی معمولاً جهت جلوگیری و چاره‌جویی برای حوادث غیرمترقبه که ضرورت هماهنگی را ایجاب می‌کند مناسب است نه برای ساماندهی سکونت‌گاه غیررسمی که یک پروسه همراه با برنامه‌ریزی است. بدیهی است آنچه در لوای ساماندهی انجام می‌گیرد، باید در طول زمان تداوم داشته باشد. از این‌رو نمایندگانی که از سایر نهادها در این ستاد شرکت می‌کنند، به‌دلیل این‌که اسکان غیررسمی را مشکل سازمان خود نمی‌داند کمترین هماهنگی و مشارکت را انجام می‌دهد. متولی ساماندهی کوی نه‌دره باید نهادی باشد که این مسأله را به عنوان مشکل روزمره خود بپذیرد و با آن درگیر شود. یک ستاد با تشکیل یک‌سری جلسات نمی‌تواند جایگزینی برای مدیریت واحد شهری و یک طرح مدون ساماندهی گردد که با تغییر پی در پی مدیران سازمان‌ها، عملکرد آن را تحت الشعاع خود قرار دهد. در زیر دیدگاههای مدیران شهری مشهد نسبت به ساماندهی سکونت‌گاه غیررسمی نه‌دره ارائه شده است:[٦]

الف) استانداری

اعتقاد مدیران این نهاد بر این است که ساماندهی سکونت‌گاه غیررسمی نه‌دره وظیفه شهرداری مشهد است، اما سایر سازمان‌های شهری مشهد باید شهرداری را در رسیدن به این موضوع یاری نمایند. در پاسخ به این‌که چرا در ساماندهی این سکونت‌گاه تاکنون توفیقی حاصل نشده بیان گردید که تاکنون سازمان مشخصی، متولی این امر نبوده و هم این‌که طرح مدونی پیش روی مدیران قرار نداشته است تا بر اساس آن اقدامات لازم صورت گیرد، لذا ناهماهنگی‌هایی را در این زمینه شاهد هستیم.

ب) مسکن و شهرسازی

یکی از مدیران این سازمان بیان می‌کند که براساس سند توان‌مندسازی مسائل مربوط به کوی نه‌دره و بحث توان‌مندسازی در کمیته‌های مختلف ایجاد شده در ستاد بررسی می‌شود و پس از تصویب در این ستاد که وظیفه‌ی تصمیم‌گیری دارد برای اجرا به کمیته‌ی اجرایی که رئیس آن فرماندار و دبیر آن شهردار مشهد است، ارجاع می‌شود. از دید این مدیریت نگاه سازمان مسکن و شهرسازی بر این است که نباید

سیاست‌ها و تصمیمات گرفته شده برای ساماندهی نه‌دره، منجر به گسترش آن گردد و باید در نظارت و مراقبت، جدی عمل گردد، با بورس‌بازان زمین برخورد قاطع صورت گیرد.

پ) شهرداری

به گفته‌ی یکی از مدیران شهرداری، شهرداری متولی حاشیه‌نشینی، به‌ویژه ساماندهی کوی نه‌دره، نیست بلکه این سازمان، استانداری و فرمانداری را در ساماندهی سکونت‌گاههای غیررسمی کمک می‌کند.

ت) شورای شهر

بنا بر اظهارات یکی از اعضای شورای شهر مشهد؛ در چند سال اخیر شورای شهر، ستاد شهر سالم را با عضویت تمام نهادهای شهری ایجاد نموده و نکته‌ی جالب این‌که اکثر سازمان‌های عضو ستاد شهر سالم، وظیفه‌ی قانونی ندارند که زیر نظر شورای شهر و از خط‌مشی‌های تعریف شده شورا پیروی کنند چرا که آن‌ها از سازمان‌های بالادست(در مرکز، تهران) دستور می‌گیرند و بیشتر هماهنگی عمودی دارند تا این‌که در سطح افقی هماهنگی داشته باشند، لذا یکی از مشکلات رسیدگی و ساماندهی اسکان غیررسمی نه‌دره هم همین مسأله است.

ث) شرکت مخابرات

شرکت مخابرات در خدمات‌رسانی قائل به تعیین مرز مرکز تلفن برای هر منطقه است در برخی موارد، مرز مرکز تلفن با مرز محدوده شهر منطبق است و در برخی موارد منطبق نیست. در عین حال شرکت در داخل مرز تعیین شده اقدام به خدمات‌رسانی می‌کند، لذا کوی نه‌دره هرچند یک سکونت‌گاه غیررسمی است، اما در داخل مرز تعیین شده قرار دارد به‌دلیل این‌که در داخل مرز مرکز تلفن شرکت قرار گرفته قسمت‌هایی از آن خدمات‌رسانی شده است.

ج) شرکت آب و فاضلاب

از دید مدیران این شرکت، محدودیت‌های فنی ممکن است نیاز به اجرای مستقل تأسیسات را طلب کند. گفتنی است در بحث نه‌دره تا قسمت‌هایی که تحت پوشش مخازن این شرکت بوده، خدمات‌رسانی شده و ساکنین انشعاب مجاز دارند، اما جایی که بالاتر از کد مخازن شرکت است، خدمات رسانی نشده و

به صورت غیرمجاز برداشت صورت می‌گیرد. به عبارتی در بحث ساماندهی محله، شرکت ابتدا سیاست‌های مستقل خود را دنبال و در مرتبه بعدی حاضر به همکاری با سایر دستگاههاست.

چ) شرکت برق

بنا به اظهارات یکی از مدیران شرکت برق مشهد، این شرکت بر اساس آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های موجه و بر پایه‌ی رسالت خود موظف است تا در تمام نقاط کشور برق مردم شهر و روستا را تأمین کند و برای خدمات‌رسانی به کوی نه‌دره نیز هیچ مشکلی ندارد. در برخی موارد هم که مشکلاتی از جمله استاندارد نبودن عرض معابر، ارتفاع ساختمان و مناطق با توپوگرافی ناهموار وجود دارد؛ از روش‌های خاصی برای تأمین برق آن‌ها استفاده می‌کند. به گفته وی در حال حاضر صد و دو هزار انشعاب برق در حاشیه‌ی شهر مشهد وجود دارد؛ هشتاد هزار انشعاب آن مجاز و جزو مشترکین شرکت هستند و بیست و دو هزار انشعاب دیگر غیرمجاز می‌باشد و کوی نه‌دره نیز یکی از این مناطق است.

ح) شرکت گاز

به گفته‌ی مدیران شرکت گاز، این شرکت هیچ منعی برای خدمات‌رسانی به سکونتگاه غیر رسمی کوی نه‌دره ندارد(۹۹ ٪ گازرسانی شده) چرا که این شرکت یک سازمان موازی با شهرداری است و سیاست‌های مستقل خود را دارد. مدیران این شرکت جهت خدمات‌رسانی به کوی نه دره در راستای ساماندهی محله نیز معتقدند ابتدا باید شهرداری طرح تفصیلی آن را تهیه کند سپس در صورت هماهنگی، شرکت سیاست‌های خاص خود را نیز در نظر خواهد داشت.

خ) آستان قدس

سازمان آستان قدس به عنوان یک بزرگ مالک و یکی از نهادهای تأثیر گذار شهری؛ به گفته مدیران آن، از اراضی خود تا آن‌جا که امکان دارد حفاظت می‌کند و در این راستا نیز اداره حفاظت این سازمان به طور شبانه‌روزی با یکصد نیروی انسانی و پنجاه دستگاه ماشین در حال گشت زنی و مراقبت از اراضی این سازمان هستند. اما با توجه به این‌که آستان قدس متولی موقوفات است گاهی اوقات در برخی از این موارد مدارا می‌شود و به همین دلیل است که برخی از سودجویان و سوداگران زمین از این موقعیت سوء استفاده کرده و به گسترش اسکان غیررسمی دامن می‌زنند.

د) سازمان منابع طبیعی

بر اساس گفته‌ی یکی از مدیران این سازمان، در شهرهای بزرگ از جمله مشهد تا کیلومتر سی هر شهر مربوط به مسکن و شهرسازی است و از کیلومتر سی به بعد عرصه‌های منابع طبیعی است، که هرگونه تصرفی صورت بگیرد، از طریق مراجع قضایی اقدام می‌گردد. اراضی نه‌دره زمانی که تحت مالکیت این نهاد بوده مورد تصرف عدوانی قرار گرفته است و این موضوع بیانگر عدم نظارت کافی و برخورداری از توانایی و اختیارات لازم این سازمان در مواجهه با تصرف اراضی ملی در این منطقه بوده است.

جدول۳. دیدگاه مدیران شهری در ارتباط با ساماندهی کوی نه‌دره

سازمان‌های شهری عوامل موثر	شهرداری	مسکن و شهرسازی	استانداری	شورای شهر	منابع طبیعی	شرکت مخابرات	شرکت برق	شرکت گاز	شرکت آب و فاضلاب	آستان قدس	امتیاز اولویت	رتبه
تعدد مدیریت و ناهماهنگی بین سازمان‌های شهری	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	ده	۱
نبود برنامه مشخص و مدون	*	*	*	*		*	*	*	*		۸	۲
نبود نظارت مستمر بر ساخت و سازهای غیر مجاز	*	*		*			*		*		۵	۳
نبود اعتبارات لازم برای ساماندهی	*	*		*						*	٤	٤
مهاجرت‌های بی‌رویه به محله	*	*		*							۳	۵
سیاست‌های مربوط به زمین و بازار زمین و مسکن		*									۱	٦

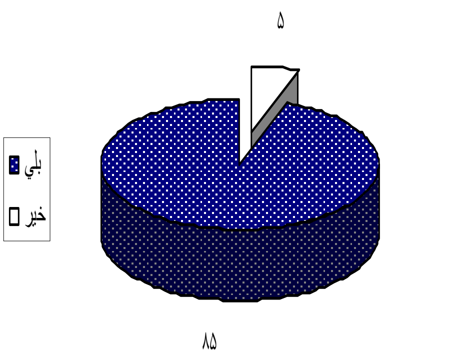
عدم توجه به مشارکت مردمی در ساماندهی

هرچند به گفته‌ی مدیران شهری مشهد، مشارکت دادن ساکنان سکونتگاه غیررسمی در طرح‌های ساماندهی موردتوجه قرار می‌گیرد؛ اما صاحبنظران شهری معتقدند که آن‌ها به مشارکت همه جانبه‌ی مردم آن‌گونه که باید بها نمی‌دهند و اعتقادی به مشارکت عملی مردم ندارند. به‌عنوان نمونه، ساکنان کوی نه‌دره در پاسخ به این سؤال که آیا تاکنون از شما برای مشارکت در به‌سازی محله از جانب مدیران شهری دعوت به‌عمل آمده است؟ نزدیک به ۹۵ درصد پاسخ‌گویان عنوان کردند که تاکنون مشارکت ساکنان مد نظر مدیران نبوده و تلاشی نیز در این زمینه صورت نگرفته است. لذا سنجش میزان مشارکت دادن ساکنان کوی نه‌دره از جانب مدیران شهری نشان می‌دهد که تاکنون ساکنان این محله در برنامه‌های مختلف نادیده گرفته شدند و هیچ‌گاه از آن‌ها در مورد این‌که چگونه می‌توانند در به‌سازی و ساماندهی محله خود مشارکت کنند و یا این‌که از نظر آن‌ها چه اقداماتی در اولویت قرار دارد، نظرخواهی نشده است(جدول٤). در حالی است که بر اساس نتایج مطالعات میدانی، هشتاد و پنج درصد از ساکنان نه‌دره برای به‌سازی محله‌ی خود حاضر به مشارکت هستند، لذا نادیده گرفتن توان مشارکت ساکنان این سکونت‌گاه در تدوین برنامه‌های مختلف ساماندهی را می‌توان از مهمترین دلایل عدم توفیق در مرحله‌ی ساماندهی محله برشمرد.

جدول٤. میزان توجه مدیران به مشارکت ساکنان در بهسازی محله

	فراوانی	درصد	درصد نسبی
Valid بلی	۵	۵.۰	۵.۱
خیر	۹۴	۹۴.۰	۹۴.۹
Tota	۹۹	۹۹.۰	۱۰۰.۰
Missi Syst	۱	۱.۰	
Total	۱۰۰	۱۰۰.۰	

شکل٦- سنجش نظرات ساکنین نسبت به ساماندهی محله



منبع: نتایج مطالعات میدانی نگارندگان

نبود هماهنگی در ارایه‌ی خدمات زیربنایی(آب، برق، تلفن وگاز)

نتایج مطالعات میدانی نشان می‌دهدکه ساکنان نه‌دره تاکنون اکثر خدمات زیربنایی را دریافت داشته‌اند. اما علی‌رغم این‌که بسیاری از این خدمات از سوی دستگاههای خدمات‌رسان ارائه شده، استفاده غیرمجاز نیز وجود دارد(مقایسه جداول). این مسأله از جمله تناقضاتی است که در بحث خدمات‌رسانی به یک سکونت‌گاه غیررسمی وجود دارد و در ماده ۸ (۷) قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقوقی و حقیقی(مصوب مجلس شورای اسلامی – ۱۳۸۱) بدان اشاره شده است.

جدول۵. مقایسه‌ی نظرات مدیران و ساکنان درباره‌ی میزان برخورداری از خدمات زیربنایی

جدول- میزان برخورداری محله از خدمات زیربنایی(نظر مدیران)

تعداد اشتراک	خدمات
آب	٪۸۵
برق	٪۹۵
تلفن	٪۸۰
گاز	٪۹۹

جدول-کدامیک از خدمات زیر را تاکنون دریافت کرده‌اید؟(نظر ساکنین)

روشنایی معابر	آسفالت معابر	تلفن	گاز	برق	آب	
N=22 100.0	N=83 100.0	N=96 100.0	N=100 100.0	N=100 100.0	N=100 100.0	Count Column %

۸ . آزمون فرضیه

فرضیه: به نظر می‌رسد بخش مهمی از مشکلات پیش‌روی فرایند ساماندهی کوی نه‌دره به مسائل مدیریتی مربوط می‌شود.

Test of median = 3.000 versus median < 3.000				
	N for Test	Wilcoxon Statistic	P	Estimated Median
	N			
C4صد	57	640.0	0.070	3.000

به منظور بررسی تحقیق از آزمون آماری ویلکاکسون یک نمونه‌ای استفاده شده است. با توجه بـه نتـایج به‌دست آمده در بالا مشاهده می‌شود مقدار احتمال آزمون برابر ۰/۰۷ است که از ۰/۰۵ بزرگتـر مـی‌باشـد. بنابراین فرضیه‌ی صفر آزمون مبنی بر این‌که ساماندهی کوی نه‌دره به عنوان متغیر وابسته تحت تأثیر موانـع و مشکلات مدیریت شهری(متغیر مستقل) از جمله نحوه‌ی اعمال مدیریت سازمان‌های مختلـف شـهری و نبود هماهنگی میان آن‌ها قرار دارد، پذیرفته می‌شود.

همچنین مصاحبه با مدیران و مسؤولان شهری نیز این حقیقت را ثابت کرد که هیچ‌گونه هماهنگی بـین سازمانی جهت ساماندهی کوی نه‌دره وجود ندارد و سازمان‌های مختلف شهری به‌طـور مـستقل و بـدون کمترین هماهنگی و در راستای اهداف بخشی سازمان بالادستی متبـوع خـود اعمـال مـدیریت مـی‌کننـد. زمانی‌که خود سازمان‌های ذی‌ربط اعلام می‌کنند که به‌دلیـل فـشار سـاکنان و جلـوگیری از آشـوب‌هـای احتمالی که در سال‌های گذشته سابقه داشته وهم به‌دلیل برداشت غیرمجاز از شبکه های آب و برق و گـاز و احتمال خطرات ناشی از آن دانست و زیانی که بعضاً این دستگاهها متحمل می‌شدند تاکنون تلفن(۸۰٪)، آب(۸۵٪)، برق(۹۵٪) و گاز(۹۹٪) به ساکنان منطقه ارائه شده در حالی‌که شهرداری هنوز اصرار به اجـرای ماده ۸ دارد و معتقد است که بر اساس این ماده کلیه‌ی سازمان‌ها، مؤسسات و شـرکت‌هـای تـأمین‌کننـده خدمات زیربنایی مکلف‌اند، فقط در قبال ارائه پروانه معتبر ساختمانی، گواهی عدم خلاف یا گواهی پایـان ساختمان معتبر صادر شده توسط مراجع مسؤول صدور پروانه، خدمات واگـذار نماینـد. وضـعیت پـیش گفته‌ی خود نشان دهنده‌ی تبعیت سازمان‌های مزبور از سیاست‌های مستقل خویش است که این موضـوع چنـدگانگی مـدیریت را در سـاماندهی کـوه نـه‌دره بـه‌وجـود آورده و رویـارویی دو سـاختار متنـاقض مدیریتی(مدیریت بخشی سازمان‌های دولتی در مقابل مدیریت فرابخشی شهرداری و شورای شـهر) را تداعی می‌نماید.

۹. نتیجه‌گیری

توجه به نقش مدیریت شهری در ساماندهی کوی نه‌دره و تبیین موانع و مشکلات فراروی آن بسیار دارای اهمیت است، به دلیل این‌که راهکار مدیریتی علاوه بر این‌که حل مشکل حاشیه‌نشینان را مورد توجه دارد،

بیشتر در صدد حل مشکل اسکان غیررسمی است و این دو(مشکل اسکان غیررسمی و مشکل حاشیه‌نـشینان) را با یکدیگر مورد توجه قرار می‌دهد.

نتایج مطالعات میدانی تحقیق نشان داد کـه مـسائل و مـشکلات متعـددی فـراروی فراینـد سـاماندهی سکونت‌گاه غیررسمی کوی نه‌دره قرار دارد، که از آن جمله می‌توان بدین موارد اشاره کرد:

- نبود برنامه مشخص و مدون جهت ساماندهی حاشیه‌ی شهر مشهد به‌ویژه نه‌دره؛
- تعدد دستگاههای مدیریت شهری مشهد و عدم هماهنگی آن‌ها؛
- عدم نظارت شهرداری مشهد و سازمان‌های شهری بر ساخت و سازهای غیرمجاز در کوی نه‌دره؛
- عدم اعتقاد مدیران شهری مشهد به حضور و مشارکت عملی و واقعی ساکنان محله در ساماندهی؛
- عدم وجود اعتبارات لازم و تعیین پشتوانه مالی مشخص برای پروژه ساماندهی محله؛
- عدم وجود نهاد رسمی محلی جهت پیگیری مسائل مربوط به این سکونت‌گاه.

در میان مشکلات بالا و با توجه به جدول ۳، مواردی که پر رنگ‌تر جلوه می‌کرد تعدد دسـتگاههای مدیریت شهری مشهد و عدم هماهنگی آن‌ها و دیگری نبود یک برنامه‌ی مشخص جهت سـاماندهی محله بود.

از سوی دیگر بررسی دیدگاههای مدیران شهری بیانگر نگرش متفاوت مدیران و ناهماهنگی‌های متعـدد سازمان‌های پیرامون ساماندهی محله بود، درحالی‌که استانداری و فرمانداری، شهرداری را بـه عنـوان نـوک پیکان مواجهه و ساماندهی اسکان غیررسمی نه‌دره می‌دانند و یـادآور مـی‌شـوند کـه سـایر سـازمان‌هـا و ارگان‌های شهری باید شهرداری را برای توفیق در این مأموریت یاری دهند؛ در مقابـل مـدیران شـهرداری مشهد بیان می‌کنند که آن‌ها متولی این امـر نبـوده و فقـط اسـتانداری و فرمانـداری را در سـاماندهی ایـن سکونت‌گاهها یاری می‌دهند. سایر دستگاههای شهری مشهد هم تابع سیاست‌های مـستقل و برنامـه‌هـای دستگاه بالادستی خود بودند و در این زمینه هماهنگی ظاهری خود را بیان می‌داشتند.

با توجه به مسائل و مشکلات برشمرده، این مسأله پررنگ‌تر می شود که سـازمان‌هـا و مـدیران شـهری بدون کمترین هماهنگی اعمال مدیریت می‌نمایند و از آن‌جا که یک مدیریت یکپارچـه و منـسجم وجـود ندارد، سایر سازمان‌های شهری خود را ملزم به تبعیت از شهرداری مشهد در ساماندهی اسکان غیررسـمی نه‌دره نمی‌بینند، لذا به نظر می‌رسد که با این مشکلات، هماهنگی بین سازمانی هم چاره‌ساز و راهگشا برای

ساماندهی سکونت‌گاه غیررسمی کوی نه‌دره و مشکلات آن نباشد. از این‌رو نیاز مبرم به وجـود مـدیریت واحد که با یک نگرشی سیستمی به ساماندهی محله بپردازد، به‌شدّت احساس می‌شود.

ارایه‌ی راهکارها

نگرش به ساماندهی سکونت‌گاه غیررسمی کوی نه‌دره، باید یک نگرش سیستمی باشد. این نگـرش در مدیریتی به‌جز مدیریت واحد شهری قابل تصور نخواهد بود.

الف) توان‌مندسازی و ساماندهی کوی نه‌دره در شرایط موجود نیازمند مدیریت واحـد شـهری اسـت و یـا حداقل مدیریت هماهنگ شهری. در این‌صورت است که شهرداری و سایر سازمان‌های شـهری مـشهد در مواجهه با کوی نه‌دره هماهنگ عمل کرده و از انجام کارهای موازی و سلیقه‌ای سازمان‌های مختلف شهری کاسته می‌شود؛

ب) شدت بخشیدن ساز و کارهای نظارتی به منظور جلوگیری از ادامه‌ی ساخت و سازهای بی‌رویه و تغییر کاربری‌های محله؛

پ) افزایش سهم مشارکت ساکنان نه‌دره با توجه به اعلام آمادگی هشتاد و پنج درصد از پاسخ‌دهندگان به حضور در مشارکت؛

ت) تضمین حق سکونت ساکنان با تفویض مالکیت به ساکنان از جانب مالک اصلی یعنی سازمان مـسکن و شهرسازی خراسان رضوی با طی مراحل حقوقی و قانونی که امکان سوء استفاده دلالان کاهش یابد؛

ث) تشکیل یک نهاد رسمی محلی در محله که واسط بین مردم و مدیران شهری باشد، به منظـور پیگیـری مسائل و تسهیل در روند ساماندهی محله.

با توجه به این‌که اسکان غیررسمی یک مسأله‌ی محلی محسوب می‌شود، شـهرداری مـشهد بـه عنـوان عمده‌ترین مرجع مـدیریت شـهری در سـایه تحقـق مـدیریت واحـد، اصـلی‌تـرین نقـش را در رونـد توان‌مندسازی و ساماندهی محله می‌تواند ایفا نماید.

تقدیر و تشکر

در نهایت از مسؤلان مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی شهر مشهد، که حمایـت مـالی ایـن طـرح در قالب پایان‌نامه کارشناسی ارشد را عهده دار بودند، تشکر و قدردانی می‌گردد.

یادداشت‌ها

۱. مصاحبه با مدیر بافت‌های فرسوده، حاشیه شهر و نظارت بر عملکرد مهندسین ناظر شهرداری شهر مشهد، ۱۳۸۷.

۲. مصاحبه با مدیران استانداری، مسکن و شهرسازی، شهرداری، شورای شهر، شرکت‌های برق، گاز، آب و فاضلاب، مخابرات، منابع طبیعی و سازمان آستان قدس رضوی.

۳. ماده۱۳۷: آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی، در امور توسعه و عمران شهر و روستا، با تصویب شورای عالی اداری همراه با منابع مالی ذیربط به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واگذار می‌شود(قانون برنامه چهارم،۱۳۸۳: ۱۲۸-۱۲۷).

٤. مصاحبه با مدیر بافت‌های فرسوده، حاشیه شهر و نظارت بر عملکرد مهندسین ناظر شهرداری شهر مشهد، ۱۳۸۷.

۵. بنابر اظهارات صاحبنظران، پس از حادثه سال ۱۳۷۱ و در پیش گرفتن سیاست مماشات از جانب مدیران شهری، عده‌ای سودجو از فرصت به‌دست آمده و فقر و تنگدستی قشر محروم جامعه(با پرداخت اندک پولی) بهره برده تا (در پوشش افراد فقیر و تهیدست) به تصاحب اراضی نه‌دره بپردازند. آن‌ها این قشر فقیر را در برخورد شهرداری و سایر سازمان‌های دولتی حمایت کردند، نهایتاً بعد از برگشت اوضاع به حالت عادی، اکثر زمین‌ها به افراد دیگر نقل مالکیت شد.

٦. ارائه دیدگاههای فوق براساس مصاحبه‌ی نگارندگان با مدیران سازمان‌های مذکور می‌باشد.

۷. کلیه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های تأمین کننده خدمات آب، برق، گاز، تلفن و نظایر آن مکلّفاند خطوط و انشعاب به ساختمان‌ها را برحسب مراحل مختلف عملیات ساختمانی فقط در قبال ارائه پروانه معتبر ساختمانی، گواهی عدم خلاف یا گواهی پایان ساختمان معتبر صادر شده توسط مراجع مسؤول صدور پروانه و ذکر شماره و تاریخ مدارک مذکور در قراردادهای واگذاری، تأمین و واگذار نمایند. واگذاری خطوط و انشعاب این‌گونه خدمات به واحدهای مسکونی و صنفی هرگونه بنایی که به‌طور غیرمجاز و برخلاف ضوابط و مقررات اجرایی طرح‌های مصوب احداث شود ممنوع می‌باشد.

کتابنامه

۱. احمدیان، محمدعلی.(۱۳۸۲). «حاشیه‌نشینی، ریشه‌ها و راه حل‌ها». دوماهنامه اندیشه. سال نهم. شماره ۳ و ٤.

۲. اطهاری، کمال و همکاران. (۱۳۷۹). «حاشیه‌نشینی در ایران». *فصلنامه مدیریت شهری*. سال اول. شماره ۲.

۳. بریمن، الن. (۱۳۷٦). «مدیریت کلان‌شهرها و استراتژی‌های نوین: دیدگاههای منطقه‌ای». ترجمه‌ی یونس محمدی. *مجله مدیرساز*. سال اول. پیش‌شماره.

٤. پیران، پرویز.(۱۳۷٤). «آلونک‌نشینی در ایران». *مجله‌ی اطلاعات سیاسی- اقتصادی*. شماره ۹٦-۹۵.

۵. ـــــــــ.(۱۳۸۱). «بازهم در باب اسکان‌غیررسمی؛ شیرآباد زاهدان». *فصلنامه‌ی هفت‌شهر*. شماره ۸ و۹ده.

٦. پیله‌ور، علی‌اصغر و پوراحمد، احمد(۱۳۸۳). «روند رشد و توسعه کلان‌شهرهای کشور؛ مطالعه‌ی موردی شهر مشهد». *فصلنامه‌ی پژوهش‌های جغرافیایی*. شماره ٤۸.

۷. جوان، جعفر.(۱۳۸۲). «نگرشی بر نحوه‌ی ساماندهی حاشیه‌ی کلان شهرها؛ نمونه: کلان شهر مشهد». *مجله‌ی جغرافیا و توسعهٔ ناحیه‌ای*. شماره ۱.

۸. حاج‌یوسفی، علی.(۱۳۸۲). «پدیده حاشیه‌نشینی شهری قبل از انقلاب». *مجموعه مقالات حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی*. تهران: انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.

۹. ـــــــــــــــ.(۱۳۸۱). «حاشیه‌نشینی شهری و فرایند تحول آن (قبل از انقلاب اسلامی) ». *فصلنامه‌ی هفت شهر*. سال ۳؛ شماره ۸.

۱۰. زیاری، کرامت اله.(۱۳۸۲). «تحولات اجتماعی-فرهنگی ناشی از انقلاب صنعتی در توسعه‌ی فضایی تهران». *فصلنامه‌ی جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای*. شماره ۱.

۱۱. سعیدنیا، احمد.(۱۳۸۲). *کتاب سبز شهرداری‌ها: مدیریت شهری*. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.

۱۲. شیفر، ریچارد ال.(۱۳۸۲). *آمارگیری نمونه‌ای*. ترجمه‌ی کریم منصورفر. تهران: انتشارات سمت.

۱۳. صرافی، مظفر.(۱۳۸۱). «به سوی نظریه‌ای برای ساماندهی اسکان غیر رسمی- از حاشیه‌نشینی تا متن شهرنشینی». *نشریه‌ی هفت شهر*. سال سوم. شماره هشتم.

۱٤. ـــــــــ.(۱۳۸۲). «بازنگری ویژگی‌های اسکان خود انگیخته در ایران». *مجموعه مقالات حاشیه‌نشینی و اسکان غیر رسمی*. تهران: انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.

۱۵. صفوی، علی.(۱۳۸۱). «توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیر رسمی (تجربه زاهدان)». *ماهنامه شهرداری‌ها*. سال چهارم. شماره ٤٦.

۱٦. علی‌آبادی، جواد.(۱۳۸۱). «اسکان غیررسمی و شهرداری ها». *ماهنامه شهرداری‌ها*. سال چهارم. شماره ٤۵.

۱۷. قانون برنامه‌ی چهارم توسعه‌ی اقتصادی. اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۸۸-۱۳۸٤). ابلاغ شده از سوی مجلس شورای اسلامی. مهر ۱۳۸۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

۱۸. کامیار، غلامرضا.(۱۳۸۵). *حقوق شهری و شهرسازی*. تهران: انتشارات مجد.

۱۹. کمانرودی، موسی.(۱۳۸۵). «ساماندهی اجتماعات اسکان غیررسمی؛ نمونه منطقه ٦ شهرداری تهران». *فصلنامه‌ی آبادی*. شماره ۵۱.

۲۰. مرکز آمار ایران. نتایج سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن کشور. سال‌های ۸۵. ۷۵. ٦۵. ۵۵. ٤۵. ۱۳۳۵.

۲۱. میرفندرسکی، سید مهدی و همکاران.(۱۳۸۱). *بررسی وضعیت مالکیت‌ها. پلاک‌ها و محدوده‌ای ثبتی*. طرح راهبردی ساماندهی حاشیه‌ی شهرمشهد. جلد سوم. شهرداری مشهد. مدیریت ساماندهی حاشیه شهر.

۲۲. نجاتی‌حسینی، محمود.(۱۳۸۱). *برنامه‌ریزی و مدیریت شهری؛ مسائل نظری و چالش‌های تجربی*. تهران: انتشارات مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری.

23. Chapman, S. , Amor, P. , Drew, C. , Hector, R. , Simonds, P. and Yeabsley, M. (1998), *Complete Geography*, Oxford University Press, United states.
24. Cowan, R. (2005), *The dictionary of urbanism*, streetwise press.
25. Gilbert, A. and Gugler J. (1994), Cities, Poverty, and Development: *Urbanization in the Third World*, New York: Oxford University Press.
26. Johnston, R.J., Gregory, D. And Smith, D.M.(1994), *The dictionary of human geography*, Blackwell, Third edition: United states.
27. Macedo, J. (2000), *Land use policies and urbanization of informal settlements:* planning initiatives for environmental protection areas in Curitiba, Brazil. Dissertation PH.D, Advisor: Stroh, Robert C, University of Florida: United States.
28. Ooi, G.L and phua, K.H. (2007), *Urbanization and Slum Formation*, Journal of Urban Health, Volume 84, Issue 1.
29. Srivinas, H.(2004), *Defining squatter settlements*, http://www.gdrc.org/uem/ define-squatter.html.
30. Zebardast, E. (2006), *Marginalization of the urban poor and the expansion of the spontaneous settlements on the Tehran metropolitan fringe*, Cities, Volume 23, I 6.
31. www.omran-ag.ir/Default.aspx?tabid=179&ctl=Details&mid=645&ItemID=828
32. http://en.wikipedia.org/wiki/Mixed_economy